SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, queda abierta la sesión.

(Es la hora 13 y 33 minutos)

-Corresponde continuar con el tratamiento del proyecto de ley por el que se dictan normas sobre el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Léase el artículo 67.

(Se lee:)

"Artículo 67.- Prescripción adquisitiva. Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.

No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio.

No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor.

Cuando el predio sea parte de un inmueble, en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente. En esta situación, podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán a favor de la Intendencia.

La prescripción será declarada por el Juez competente a instancia de los beneficiados o de la Intendencia, a través del proceso judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial.

En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble."

-En consideración.

SEÑOR LAPAZ.- De la lectura de la primera parte del artículo se desprende que si el predio no es no público ni fiscal y una familia ingresa a un terreno que, indudablemente, debe tener un dueño, por más que este esté pagando la contribución inmobiliaria urbana, igualmente la familia en un término de cinco años puede solicitar la adquisición ya que dice: "podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo de prescripción". Sin embargo, el dueño puede haber realizado gestiones para que la familia deje libre el terreno, tal vez para utilizarlo con los mismos fines. Puede tratarse de un bien sucesorio o algo por el estilo y, entonces, la familia que es propietaria de ese terreno quizás no supere tampoco el nivel de pobreza en sus ingresos. Entonces, puede darse el caso de que por la fuerza y no respetando las leyes vigentes, una familia ocupe un terreno durante un fin de semana, aprovechando el descuido de su propietario y luego termine prácticamente siendo la dueña de ese predio.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si bien este es uno de los artículos que se contrapone a la ley vigente que está relacionada con el delito de usurpación, no creo que plantee la situación que describe el señor Senador Lapaz. Y si ese fuera el caso, obviamente el Juez competente no va a hacer lugar a la solicitud. Lo que queda claro en este caso es que de parte del original dueño no ha habido ninguna acción durante un período. Siempre y cuando se den las condiciones que el artículo describe, habrá prescripción a través de una resolución judicial que le otorgará el predio a quienes lo usan con fines de vivienda.

SEÑOR DOMINGUEZ.- Tengo la percepción casi contraria a la del señor Senador Lapaz porque, además, me da la sensación de que lo que se propone aquí es muy duro. En términos individuales se dice: "La posesión será ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario". O sea que no hay solución; se tiene que salir del predio en determinado tiempo. Hay más posibilidades en la faz colectiva, porque se establece: "Cuando el predio sea una parte de un inmueble, en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente". Quiere decir que en este caso hay más posibilidades y, por lo que dice al final, cuando dispone: "Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán a favor de la Intendencia", es bastante incisivo en el sentido de que se recupera el bien público.

SEÑOR LAPAZ.- Al inicio del artículo se expresa: "Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal", etcétera. Entonces, si el predio no es público ni fiscal, ¿qué es? Es privado.

SEÑORA PRESIDENTA.- Existe un propietario y prescribe en función de que se cumplan las condiciones que el artículo prevé.

SEÑOR LAPAZ.- Y si es privado, es indudable que el propietario puede o no tener dinero o estar o no debajo de la línea de pobreza. Además, si esta persona -como decía al principio- que obtiene un bien sucesorio o algo por estilo, no ha podido construir un inmueble o alguien se metió en el terreno y construyó algo, se queda sin el terreno.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que el tema es que acá se da el incumplimiento de todas las disposiciones de los artículos previos con relación a los deberes territoriales. Entonces, este artículo especifica en qué condiciones y plazos se produce la prescripción adquisitiva. De ninguna manera lo que plantea el señor Senador es ajustado al caso, porque ahí no procede la prescripción adquisitiva ya que la Justicia no podría fallar a favor de una situación de esa naturaleza.

SEÑOR DOMINGUEZ.- Luego de haber leído este artículo -que lo hice antes de concurrir a esta sesión- pensaba en la situación que se da con respecto al edificio ubicado en 18 de Julio y Andes, y que hoy lo están mencionando como un sitio de delitos graves. De acuerdo con las leyes que tenemos, en este momento no poseemos suficiente fuerza legal como para resolver ese problema, cuando con este proyecto de ley la tendríamos y con un plazo. Entonces, si hay una ocupación del tipo que sea, incluida la realizada por personas de bajos niveles remunerativos o por debajo de la línea de pobreza, en un plazo de cinco años se tienen que ir. Y ahora a veces se hace imposible sacar a la gente de algunos lugares. Por tanto, los privados y el Estado no tienen cómo resolver estas situaciones. Y si se trata de un colectivo, la posibilidad puede ser mayor.

Me planteaba ese estado de situación para poder observar las ventajas de este proyecto de ley con respecto a lo que hoy tenemos. Y creo que aún así seguimos siendo muy generales con el problema, pero me da la sensación de que cada ámbito, como por ejemplo, las Intendencias, luego resuelven en detalle estos temas.

SEÑOR LAPAZ.- Pongamos el caso de varias familias que ocupan un predio privado o particular. Si el Juez quiere fallar a favor del propietario y sacar a la gente de ese lugar, en donde quizás ya lleven un tiempo viviendo, es probable que por razones sociales dé plazos y que éstos se vayan extendiendo, como ya ha ocurrido en terrenos que tienen dueño. Entonces, no hay solución a favor del propietario. La única solución es que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tenga algún plan

alternativo. En ese sentido, conozco casos en Soriano en los que se ocuparon terrenos de AFE o de privados que estaban en sucesión. La gente no se retira del lugar y, en definitiva, la única solución es que la Intendencia compre el terreno, acordando el precio con el propietario, para luego tratar de regularizar la situación, porque solucionarla por la vía judicial parece bastante difícil. A su vez, según mi interpretación, se está exonerando de todos los tributos a quien ocupe el terreno luego de definida la parte. Pero puede suceder que haga años que no pague los tributos y se le estaría quitando a la Intendencia la posibilidad de cobrarlos. Además, puede ser una deuda importante, de acuerdo con su ubicación o su extensión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sin duda, una de las condiciones que requiere el artículo es que sea con fines de vivienda. A su vez, hay un párrafo que aclara que este artículo no se aplica si el predio o el edificio tienen una superficie que excede la necesaria para cumplir los fines habitacionales.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-2 en 3. **Afirmativa.**

Léase el artículo 68 sustitutivo.

(Se lee:)

"Articulo 68.- Derecho de preferencia. El Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial a excepción de lo dispuesto en la Ley Nº 11.029, de 12 de enero de 1948".

-En consideración.

SEÑOR LAPAZ.- Quisiera que se diera lectura a la ley citada.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Secretaría me solicita que posterguemos este artículo mientras busca la disposición citada.

Se posterga el tratamiento del artículo 68.

Léase el artículo 69.

(Se lee:)

"Artículo 69.- Carteras de Tierras. Los Gobiernos Departamentales podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias.

Los inmuebles afectados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente constituirán la Cartera Nacional de Tierras, estando dicho Ministerio habilitado a cederlos, venderlos, permutarlos y aún donarlos, en cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente Ley y demás legislación aplicable".

-En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 69.

(Se vota:)

-4 en 4. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Pasamos a considerar el artículo 70, del Capítulo II "Control Territorial", del proyecto original.

Léase.

(Se lee:)

"Artículo 70. Policía territorial. Facultades disciplinarias.

Los Gobiernos Departamentales ejercerán la policía territorial mediante los instrumentos necesarios, a los efectos de identificar todas aquellas acciones, obras, fraccionamientos, loteos u operaciones de todo tipo realizadas en contravención de las normas aplicables y sancionar a los infractores.

El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, en el ámbito de sus respectivas competencias, están facultados a prohibir, impedir la prosecución y demoler a costa del propietario, toda obra efectuada en violación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Asimismo, podrán disponer las inspecciones, pericias, pedidos de datos, intimaciones y demás, que sean necesarias para hacer cumplir los instrumentos de ordenamiento territorial.

Cuando las Intendencias deban solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar adelante sus decisiones, la autoridad requerida debe prestar su concurso sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide, ni la justicia o legalidad de los respectivos actos administrativos que se trata de ejecutar."

-En consideración.

SEÑOR MOREIRA.- Lo atinente a la policía territorial me parece bien. No obstante ello, después se establece que el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentos "están facultados a prohibir, impedir la prosecución y demoler a costa del propietario, toda obra efectuada en violación de los instrumentos de ordenamiento territorial" y más adelante se dice que "Cuando las Intendencias deban solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar adelante sus decisiones, la autoridad requerida debe prestar su concurso sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide, ni la justicia o legalidad de los respectivos actos administrativos que se trata de ejecutar". Todo esto parece indicar que, por ejemplo, una Intendencia podría decidir que va a demoler una edificación hecha en contravención con alguna ordenanza y solicitar el auxilio de la fuerza pública sin que en el asunto tenga intervención la Justicia.

El artículo siguiente -el 71- dice que "la Intendencia deberá concurrir ante la sede judicial de turno, solicitando la inmediata detención de las obras y la demolición de las existentes". Aquí se establece, pues, un procedimiento; en cambio, por la redacción del artículo anterior, da la sensación de que Intendencia, "per se", podría ordenar la demolición y que la autoridad policial, sin que el tema pase por la órbita de la Justicia, tendría que prestar su concurso a esos efectos.

SEÑOR DOMINGUEZ.- La otra versión es diferente, porque dice que se deberá concurrir ante la sede judicial.

SEÑOR MOREIRA.- Hay una contradicción porque este artículo dice: "Cuando las Intendencias deban solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar adelante sus decisiones", y esto está calcado de otro texto que establece lo mismo pero en lo que tiene que ver con la Justicia. Si no me equivoco, creo que la Ley Orgánica de la Judicatura establece que cuando en la Justicia hay una orden judicial, la fuerza pública

debe cumplirla sin cuestionar su legalidad. De todas formas, me parece que determinar esto para autoridades administrativas es algo exorbitante; una cosa es la Administración de Justicia, que es un Poder del Estado, pero distinto es que una autoridad administrativa, como una Intendencia, diga que se demuele algo, no pasa por la Justicia y la Policía debe prestar su concurso.

En definitiva, me parece bien la segunda norma, pero no la primera, porque creo que debería haber un control judicial imprescindible y entiendo que los artículos son contradictorios.

SEÑORA PRESIDENTA.- Es posible que haya que suprimir el inciso tercero, a fin de que el artículo 70 defina la creación de la policía territorial y sus competencias, y que el artículo 71 describa la facultad de esa policía territorial específica y desarrolle todos los pasos a seguir. Tal vez de esa manera se logre una definición en el artículo 70, mientras que en el artículo 71 pueden quedar especificados los diversos requisitos.

SEÑOR MOREIRA.- Entiendo que habría que hacer una corrección porque en el artículo 71 se establece todo un procedimiento: "Presentada la demanda, el Juez actuante, verificados los extremos imprescindibles, decretará la suspensión inmediata de las obras y la demolición de las existentes".

SEÑOR DOMINGUEZ.- Me parece que estamos bien ubicados en lo que tiene que ver con el concepto, pero creo que el tema es ver cómo llegamos a una nueva redacción para mejorarla y aplicar el criterio del artículo 71.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, dejaríamos postergado el artículo 70 para confeccionar una nueva redacción que no dé lugar a dudas acerca de que no se podrán ejecutar acciones sancionatorias disciplinarias sin una habilitación judicial.

SEÑOR LAPAZ.- En el artículo 70 se habla de los Gobiernos Departamentales y en el 71 se menciona a las Intendencias. Es decir que, en el artículo 70, a quien se le da la autoridad de policía territorial es a la Intendencia y a la Junta Departamental, que son quienes componen el Gobierno Departamental; sin embargo, en el artículo 71 se habla sólo de las Intendencias Municipales. Creo que habría que aclarar esto porque para ejercer la autoridad de policía tendrían que estar en acuerdo la Intendencia y la Junta Departamental, a fin de actuar en consecuencia.

SEÑORA PRESIDENTA.- En realidad, el que tiene las funciones sería el ejecutivo y no el deliberativo. Me parece que en el artículo 70 se definen los dos ámbitos debido a la jurisdicción y por las definiciones políticas. Ahora bien, cuando se habla de la especificidad y de la aplicación, se refiere al órgano administrativo y no al deliberativo.

SEÑOR LAPAZ.- ¿Y si no hubiera acuerdo entre la Junta y la Intendencia en cuanto a la aptitud?

SEÑOR MOREIRA.- Pero el Intendente puede hacerlo porque es el administrador.

SEÑORA PRESIDENTA.- Hay que tener en cuenta, además, que se están violando las otras normas de ordenamiento porque es sólo para ese caso.

Si los señores Senadores están de acuerdo, la Mesa sugiere que el artículo 70 quede pendiente de una nueva redacción.

Léase el artículo 71.

(Se lee:)

"Artículo 71. Facultad de policía territorial específica. Las Intendencias, en el marco de los poderes de policía territorial y de la edificación, deberán impedir: la ocupación; la construcción; el loteo; el fraccionamiento y toda operación destinada a consagrar múltiples soluciones habitacionales, que implique la violación de la legislación vigente en la materia o los instrumentos de ordenamiento territorial, respecto de los inmuebles del dominio privado donde no pueda autorizarse la urbanización, fraccionamiento y edificación con destino habitacional.

Esta obligación regirá también para los casos que carezcan de permiso aunque se ubiquen en zonas donde pudiera llegar a expedirse dicha autorización.

Verificada la existencia de actividades que indiquen:

a) la subdivisión o construcción en lotes en zona donde no pueda autorizarse

b) la subdivisión o la construcción no autorizada, o ante la constatación de la existencia en zona no habilitada para tal fin o sin previa autorización, de: fraccionamiento; loteo y construcciones.

La Intendencia deberá concurrir ante la sede judicial de turno, solicitando la inmediata detención de las obras y la demolición de las existentes.

Presentada la demanda, el Juez actuante, verificados los extremos imprescindibles, decretará la suspensión inmediata de las obras y la demolición de las existentes.

En caso de incumplimiento de la orden emanada de la medida cautelar o de la demanda principal por el término de cinco días corridos, el Juez dispondrá el ingreso al predio para proceder a la inmediata demolición de las construcciones levantadas en contra de la orden judicial, con cargo a la propiedad, siendo de aplicación, en lo pertinente lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley Nº 15.750 y toda otra legislación vigente".

-En consideración.

Léase el artículo 4º de la Ley Nº 15.750. Cabe aclarar que esta Ley se denomina "Ley Orgánica de la Judicatura y de la Organización de los Tribunales" y el artículo 4º se encuentra dentro del Título I, "Disposiciones Generales".

(Se lee:)

"Artículo 4º.- Para hacer ejecutar sus sentencias y para practicar los demás actos que decreten, pueden los tribunales requerir de las demás autoridades el concurso de la fuerza pública que de ellas dependa, o los otros medios de acción conducentes de que dispongan.

La autoridad requerida debe prestar su concurso sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide, ni la justicia o legalidad de la sentencia, decreto u orden que se trata de ejecutar".

SEÑOR MOREIRA.- Se habla de toda operación destinada a consagrar múltiples soluciones habitacionales, pero la policía territorial actúa aunque ocupe solamente una persona. Por eso no entiendo por qué se menciona el término "múltiples". Por ejemplo, en lo personal, mandé demoler una única construcción porque alguien comenzó a construir en un lugar donde no estaba permitido. Creo que lo que ocurre es que cuando se habla de este tema siempre se piensa en los asentamientos y no es así, porque hay situaciones que son diferentes.

En el último párrafo del artículo 71 se dice: "por el término de cinco días corridos, el Juez dispondrá el ingreso al predio para proceder a la inmediata demolición de las construcciones levantadas".

He tenido alguna experiencia, por ejemplo, de que en un edificio se hicieran determinadas construcciones que no se veían y después, cuando mandé demolerlas, no se podía por razones estructurales. Esto ocurrió con un hotel en Colonia, en el que una persona, en el sexto piso, hizo ciertas reformas y luego no se pudieron demoler porque se hubieran caído los pisos de arriba. Es verdad que el Juez, en ese caso, tiene facultades, pero aquí se establece un plazo perentorio que, a veces, por razones de fuerza mayor, no se puede cumplir.

SEÑORA PRESIDENTA.- Este plazo determina el inicio para proceder, no para concluir con la demolición.

SEÑOR MOREIRA.- ¿Qué ocurrió con el artículo 70?

SEÑORA PRESIDENTA.- Lo postergamos para elaborar una nueva redacción que esclarezca su contenido.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 71.

(Se vota:)

-4 en 4. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Léase el artículo 72.

(Se lee:)

"Artículo 72. Ocupación ilegal de inmuebles con fines de asentamiento humano.

Se faculta al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a aplicar las sanciones que establezca la legislación y la reglamentación a quien promueva o incentive la ocupación ilegal de inmuebles a los fines de asentamiento humano en desconocimiento de lo dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial establecidos por la presente Ley.

Las empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable, energía eléctrica, telefonía y transmisión de datos, deberán requerir informe previo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para brindar servicios a viviendas o conjuntos de viviendas que formen parte de asentamientos humanos ilegales."

-En consideración.

SEÑOR MOREIRA.- En uno de los artículos que postergamos se establece que uno de los deberes del propietario es oponerse a la ocupación. Ahora bien, el tema de la usurpación está establecido con una tipificación penal por una ley que votamos hace un par de meses y que ahora está siendo cuestionada por el propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y por FUCVAM. Incluso, hay otro proyecto tendiente a modificar esa ley.

SEÑORA PRESIDENTA.- En este proyecto de ley, el hecho de que se obligue a cumplir con los deberes territoriales va también de la mano con el estímulo al fomento de las carteras de tierras y al ordenamiento.

SEÑOR MOREIRA.- De acuerdo con este artículo, el Ministerio tiene una facultad y no una obligación. Las Intendencias, a su vez, tienen facultades de policía territorial; teóricamente podrían preverse, en las propias ordenanzas departamentales, sanciones para la ocupación. Sin embargo, según esta norma, esta posibilidad queda reservada exclusivamente al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente como una facultad.

SEÑORA PRESIDENTA.- La idea es que si las autoridades departamentales no actúan, el Ministerio, como órgano nacional, pueda hacerlo.

SEÑOR MOREIRA.- Creo que hay que revisar bien las disposiciones, porque el hecho de asignar competencias de policía territorial también tiene que ver con este tema del régimen sancionatorio.

Por otro lado, el artículo establece que las empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable, energía eléctrica, etcétera, deberán requerir informe previo del Ministerio. Actualmente, forma parte de la práctica habitual pedir ese asesoramiento a los Gobiernos Departamentales.

SEÑOR DOMINGUEZ.- Entiendo lo que dice el señor Senador, pero me parece que estas leyes son una especie de techo; cada Intendencia, dentro de su territorio, puede trabajar en las políticas inspectivas que ya están diagramadas.

SEÑOR MOREIRA.- Este artículo, por un lado, faculta al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a imponer sanciones, pero por otro lado, reconoce que las empresas prestadoras de servicios públicos pueden prestar esos servicios a viviendas o conjuntos de viviendas que formen parte de asentamientos humanos ilegales. Parece contradictorio porque, por un lado, se habilita a sancionar y, por otro, se establece que deben pedir al Ministerio la conexión de los servicios de luz, teléfono y agua. Francamente, esto no me cierra. Asimismo, darles los servicios públicos es propiciar la radicación de los asentamientos irregulares; es determinar que allí van a quedar.

SEÑOR DOMINGUEZ.- El razonamiento que hice recién se adecuaba bien al párrafo anterior, pero aquí me parece que no sería coherente.

SEÑOR MOREIRA.- Dijimos que el Gobierno Departamental no quiere un asentamiento irregular allí, pero la OSE, por ejemplo, dice que le da la conexión del agua y el Ministerio la autoriza. Me parece que allí es donde surge el conflicto de competencias.

La realidad es que lo primero que hacen los asentamientos es tratar de conseguir los servicios públicos. Comienzan por instalar un par de canillas -que normalmente las paga la Intendencia- y luego se conectan a la red. Después ya los servicios quedan consolidados, pues detrás viene la televisión por cable, las emergencias móviles, etcétera.

SEÑORA PRESIDENTA.- Esto tendría sentido si fuese para situaciones ya planteadas y el objetivo fuera regularizarlas, pero en ese caso el artículo debería determinarlo, o sea, debería expresar que es para situaciones preexistentes a la aprobación de la ley.

Entonces, si los señores Senadores están de acuerdo, el artículo 72 queda aplazado.

Léase el artículo 73.

(Se lee:)

" Artículo 73.- Estímulos y sanciones. Garantías.

El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, a través de los mecanismos que correspondan, podrán establecer incentivos a efectos de impulsar las acciones y determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial por la presente Ley.

Toda obra, modificación predial, así como todo acto o hecho que se traduzca en la alteración física del territorio, hecha sin haberse obtenido el permiso respectivo o en contravención de los instrumentos de ordenamiento territorial, será sancionada sin perjuicio de la nulidad, con una multa de 50 UR a 50.000 UR,

de acuerdo al carácter o gravedad de la misma, pudiendo además la autoridad competente tomar las medidas necesarias a efectos de recomponer la situación anterior con cargo al infractor.

Los recursos administrativos contra el acto que disponga la demolición o eliminación de las modificaciones prediales efectuadas sin el permiso correspondiente, tendrán efecto suspensivo, pero la autoridad competente podrá, por resolución fundada, hacer cesar la suspensión."

-En consideración.

SEÑOR MOREIRA.-. Cuando se establece que "podrán establecer incentivos a efectos de impulsar las acciones y determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial", ¿qué se quiere decir? Se trata de una redacción muy confusa. Luego, en el siguiente párrafo se dice: "Toda obra, modificación predial, así como todo acto o hecho que se traduzca en la alteración física del territorio, hecha sin haberse obtenido el permiso respectivo", etcétera.. En ese sentido, pregunto: ¿plantar un árbol es una alteración física al territorio?

SEÑORA PRESIDENTA.- Previamente, señalo lo siguiente.

La Secretaría me ha consultado sobre una cuestión de redacción del primer párrafo. En realidad, a ese texto le faltaría la palabra "previstos" o "dispuestos". Dice: "El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, a través de los mecanismos que correspondan, podrán establecer incentivos a efectos de impulsar las acciones y determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial por la presente Ley". Entiendo que debería decir: "previstos por la presente Ley".

SEÑOR MOREIRA.- ¿A qué se refiere con "incentivos"?

SEÑORA PRESIDENTA.- Pueden definirse en cada uno de los ámbitos.

SEÑORA PERCOVICH.- Este artículo prácticamente recoge las determinaciones que ya existen -y que utilizan casi todas las Intendencias- con relación a la potestad que tienen los Gobiernos Departamentales ante las modificaciones que realicen los dueños de un predio o quienes lo arriendan, cuando realizan obras sin atender las reglamentaciones establecidas por los Gobiernos Departamentales, para poder fijar las multas que correspondan.

Acá, como en los capítulos anteriores, se viene describiendo instrumentos de ordenamiento territorial que también merecen incentivos. Esto significa que los Gobiernos Departamentales pueden premiar o dar incentivos para que se hagan cosas de acuerdo con los planes que tiene cada Intendencia en su ordenamiento territorial, o de acuerdo con el desarrollo sustentable, como se ha venido estableciendo y es definición de las Intendencias. En definitiva, se trata de generar incentivos o "desincentivos" según se cumpla o no con los planes de ordenamiento territorial, que son los instrumentos fundamentalmente departamentales. Toda la ley les da mucha potestad a los Gobiernos Departamentales.

SEÑOR MOREIRA.- A mi entender, si esto refiere a los Gobiernos Departamentales, no era necesario establecerlo, porque las potestades ya las tienen y esta ley no tiene por qué entrar en esos temas. Además, esto está muy mal redactado y no se entiende bien lo que se quiere decir.

Por otra parte, en este proyecto de ley se establecen sanciones de todo tipo: a las transferencias, a la propiedad, a los mecanismos de expropiación inconstitucionales y fija multas entre 50 UR y 50.000 UR. La distancia entre estas cifras, que queda librada a la discrecionalidad de la Administración, me parece exorbitante. Creo que 50 UR son alrededor de $ 15.000, mientras que 50.000 UR son mucha plata.

SEÑORA PRESIDENTA.- Las infracciones o los delitos también pueden ser leves o importantes.

SEÑOR MOREIRA.- En el Código Tributario se estableció pagar entre una y quince veces el impuesto -esto no lo dispuso el Frente Amplio- y me pareció una barbaridad. En este caso, la multa queda librada a la discrecionalidad de la autoridad administrativa de turno y no se establecen graduaciones. Me parece una barbaridad que quede fijado entre 50 UR y 50.000 UR.

SEÑORA PRESIDENTA.- Esto dependerá de la reglamentación y de la aplicación en cada departamento.

SEÑOR MOREIRA.- Nada impide que apliquen la ley e impongan una multa de 50.000 UR.

SEÑORA PRESIDENTA- Se puede apelar.

SEÑOR MOREIRA.- Me parece una barbaridad porque 50.000 UR son más de U$S 500.000. No me gusta cómo está redactada esta disposición. El primer inciso me parece innecesario, porque la facultad de dar incentivos tributarios la puede tener cada Gobierno Departamental.

SEÑORA PRESIDENTA.- No necesariamente son tributarios.

SEÑOR MOREIRA.- Aquí se establece que sean tributarios y en otra ley se habla de contrapartidas. Se hacen algunas repeticiones y se fija una sanción que, a mi juicio, es draconiana.

SEÑOR DOMINGUEZ.- Me queda claro el primer párrafo por la explicación brindada por la señora Senadora Percovich.

En cuanto al segundo, no sé si habría que especificar más, pero me parece notable que exista la posibilidad de aplicar sanciones de tal magnitud a cuestiones que realmente sean muy graves; de otra forma, quedaría limitado. En cambio, así se establece una graduación que puede aplicarse a un sinnúmero de obras, como los puertos. Recuerdo, por ejemplo, el espigón del arroyo Cufré, que fue una barbaridad y hasta ahora estamos viendo qué hacer con él, si lo volamos o no. Esa obra fue un disparate y realmente merece una sanción, pero hasta este momento nunca se pudo aplicar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si la ley no prevé las diferentes situaciones, la discrecionalidad es mayor. Por lo tanto, el rango tiene que estar definido en la norma. Me imagino que puede haber violaciones importantes a la ley que ameriten una sanción de ese monto.

SEÑOR MOREIRA.- Creo que el poder sancionatorio de los Gobiernos Departamentales tiene que establecerlo cada uno en forma particular, porque ellos tienen previstas sanciones. No creo que la ley deba ingresar en ese tema y menos con cifras entre 50 UR y 50.000 UR. Además, los principios generales del Derecho uruguayo no impiden que alguien le inicie un juicio por cualquier monto a quien viole esto. No me refiero a montos importantes, sino a indemnizaciones, reparaciones o daños y perjuicios.

SEÑORA PERCOVICH.- En realidad, existe legislación departamental y nacional, dispersa en distintos organismos, que puede estar previendo estas facultades. El tema es que durante años quisimos tener una ley madre de ordenamiento territorial que tratara de conjuntar todas las normas.

Este primer párrafo es bastante programático y reúne facultades nacionales y departamentales, diciendo además que se puede incentivar. Para mi gusto, esto es fundamental porque se habla de una actitud proactiva, que impulse al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Departamentales a promover acciones que sean de desarrollo y que tengan que ver con el ordenamiento del territorio.

Con relación al segundo párrafo, relativo a las sanciones y que al señor Senador Moreira le parece exagerado, porque ya existe legislación al respecto, creo que también se adecua a las actuales realidades. Por suerte, hoy tenemos una cantidad de inversiones que tienen un monto y una importancia que no se daban unos años atrás y, por lo tanto, hay que prever irregularidades que se puedan cometer. En

ese sentido, los Gobiernos Departamentales deben tener algún tipo de cobertura para poder resarcirse respecto a los perjuicios de que puedan ser objeto. En caso de que se excedan las normativas departamentales, no me parece mal que esté comprendido en una ley marco lo relativo a los montos que se fijan ni las multas que se establecen. En esta ley se recogen normativas dispersas, departamentales, pero dentro de un marco general. Me parece que está bien el espíritu; en todo caso, el señor Senador Moreira podría traer una redacción alternativa para que este punto quedara más claro.

SEÑOR MOREIRA.- El espíritu de incentivar está bien; de eso no hay duda. A mi entender, el primer párrafo está muy mal redactado, no está claro y no creo que sea necesario establecer este aspecto porque está dentro de las facultades que tienen el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales. En cuanto al segundo párrafo, es verdad que los organismos públicos tienen competencia para poner multas, pero no me parece bien fijar los montos porque, quizás, las 50.000 UR en algunos casos pueden ser hasta insuficientes. Considero que habría que dejar librado esto a cada Gobierno Departamental, porque forma parte de sus facultades y, entonces, no hay por qué establecer en la ley los montos de las multas. Repito, la redacción es confusa y, además, se quiere ingresar en toda una casuística que no corresponde en una ley marco.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que el proyecto, en la medida en que define algunos temas, evita esa discrecionalidad y, en ese sentido, este capítulo que tiene que ver con los controles territoriales no puede estar ausente del proyecto de ley; sería impensable que no hubiera un artículo definido con relación a las sanciones y a los estímulos.

Creo que habría que votar el artículo y, eventualmente, luego podría surgir una mejor redacción.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo.

-2 en 3. **Afirmativa**.

Nos había quedado pendiente la consideración del artículo 68 porque no contábamos con la disposición citada. Si les parece bien, lo podemos leer nuevamente con la referencia legal.

Léase el artículo 68.

(Se lee:)

"Artículo 68.- Derecho de preferencia. El Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial a excepción de lo dispuesto en la Ley Nº 11.029, de 12 de enero de 1948".

-Esta ley tiene relación con el Instituto Nacional de Colonización.

SEÑOR MOREIRA.- El tema es cómo se ejerce el derecho de preferencia porque lo que puede suceder es que signifique el congelamiento, por ejemplo, de algún negocio pactado entre particulares. Insisto en que no se establece un procedimiento para ejercer este derecho, y podría darse el caso de que el Estado se demorara ante un negocio entre particulares. Creo que sería conveniente precisar un poco más la forma cómo se ejercita el derecho de preferencia, es decir, un mecanismo ágil.

(Dialogados)

-Cuando se establece un derecho de preferencia, también se fija un mecanismo para ejercitarlo, lo cual no ocurre en este caso.

(Dialogados)

SEÑORA PERCOVICH.- Este es un artículo pensado típicamente para el caso de que un Gobierno Departamental defina un área de implantación industrial, una ruta necesaria a realizar o un camino de salida para una industria. Es decir, son prioridades que tiene el propio ordenamiento departamental, en donde si hay un interés entre particulares, como dice el señor Senador Moreira, tiene que primar el interés departamental. Y si se hace una excepción, hay que contemplar al Instituto Nacional de Colonización. Si en este caso se trata de una prioridad de ordenamiento territorial, o la salida de una industria importante, etcétera, también pasa a un segundo plano.

Insisto en que el Instituto Nacional de Colonización no puede decir que quiere un determinado campo para los colonos cuando se trata de la salida de una industria o una implantación que es de interés del Gobierno Departamental.

SEÑOR MOREIRA.- No digo que haya colisión con el Instituto Nacional de Colonización. La ley se refiere a las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial, pero no dice para qué son dispuestas ni de qué áreas se trata. Por ejemplo, un Gobierno Departamental podría delimitar un territorio en el cual tendría derecho de preferencia. Es como una reserva de territorio.

SEÑOR DOMINGUEZ.- Si la Ley Nº 11.029 del Instituto Nacional de Colonización está relacionada con áreas rurales, todo lo demás pertenece a las áreas urbanas o suburbanas de los diferentes territorios. Si nada afecta esta ley, todo lo demás está dentro del derecho de preferencia. Por ejemplo, en Paysandú se quiere lograr un ingreso al puerto, pero en muchos lugares vamos a tener dificultades para hacerlo. Sin embargo, si esta ley se puede aplicar, la preferencia va a ser clara y no habrá ninguna discusión desde el punto de vista legal.

SEÑORA PERCOVICH.- Esta ley no se puede entender por artículos sino en su estructura. En el Capítulo III, “Facultades y obligaciones territoriales”, se establecen las obligaciones que tienen que ver con estas distintas definiciones de suelo que señalaba el señor Senador y se hace referencia al régimen de indemnización, a la equidistribución de las cargas y beneficios, al retorno de las valorizaciones, etcétera. Quiere decir que se establecen las metodologías y hay un régimen.

A mi entender, aquí se están estableciendo principios generales. Es una ley realmente descentralizadora que reafirma, casi programáticamente, una potestad que tiene el Gobierno Departamental cuando define sus directrices, sus instrumentos de ordenamiento territorial, etcétera. Como decía el señor Senador Domínguez, el ingreso al puerto que necesita Paysandú tal vez deba pasar por distintos suelos -rurales, urbanos, o potencialmente transformables- pero el Gobierno Departamental -la Intendencia y su Junta- al definir las directrices, tiene la potestad de desarrollo.

SEÑOR MOREIRA.- Con los debidos respetos, es cierto lo que decía la señora Senadora de que este proyecto no se puede entender por artículos, pero esto es así porque la mayoría de ellos es muy confusa.

Esta ley está innovando en aspectos que están perfectamente solucionados en nuestro Derecho. Por ejemplo, si se quiere hacer un ingreso a un puerto, se puede utilizar el régimen de las expropiaciones por causa de necesidad o utilidad pública. ¿Por qué vamos a decir que el Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles? Primero debe tener una asignación presupuestal para comprarlos, porque de lo contrario se están congelando negociaciones entre particulares. Además, no sólo tiene que ser a través de enajenaciones onerosas; también podría ser por medio de una donación. Considero que después, “aterrizar” esto y hacerlo funcionar, no es tan sencillo. Lo digo porque, por ejemplo, si la señora Senadora Percovich me quiere vender dos manzanas en el barrio La Teja, puede suceder que diga que tiene concretado el negocio, pero el Gobierno Departamental de Montevideo dice que tiene preferencia en esa área; en consecuencia, antes o después tendrá que delimitarla.

Entonces, me parece que para hacer eso hay que establecer con mucha más rigurosidad cómo se va a ejercitar. De cualquier modo, de acuerdo con las normas hoy vigentes, todos los Gobiernos

Departamentales, si consideran que necesitan determinada área, la expropian, y este proyecto de ley todavía establece la posibilidad de expropiar sin justa y previa indemnización. Se está estableciendo un régimen de excepción hacia los Gobiernos Departamentales -es decir, hacia el poder central- que, a mi juicio, es exorbitante.

Por lo tanto, no voy a acompañar esto porque no me parece bien; considero que puede dar lugar a inmensos problemas. Pienso que este proyecto de ley pretende ingresar en una casuística que es enorme y por eso digo que la mitad de sus artículos están de más, porque nuestro Derecho Positivo ya tiene -desde 1912, con la ley relativa a las expropiaciones- normas para solucionar estos temas urbanos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-2 en 3. **Afirmativa.**

A continuación, pasamos al Título VI "Participación social en el ordenamiento territorial"

Léase el artículo 74.

(Se lee:)

"Artículo 74. Promoción de la participación social. Las instituciones públicas promoverán la participación social a efectos de profundizar el proceso democrático en el ordenamiento territorial utilizando, como mínimo, los instrumentos específicos que se establecen por la presente Ley.

Toda persona interesada podrá tener iniciativa para proponer con la debida fundamentación, los instrumentos de ordenamiento territorial a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes."

-En consideración.

SEÑOR MOREIRA.- Es una participación social y nadie puede estar en contra de profundizar el proceso, pero aquí se dice: "Toda persona interesada podrá tener iniciativa para proponer con la debida fundamentación, los instrumentos de ordenamiento territorial a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes". Me pregunto cómo se hace efectiva esta iniciativa. ¿Un ciudadano presenta un proyecto ante un Gobierno Departamental? Eso no lo prevé la Constitución; la iniciativa en esa materia tiene una regulación expresa.

¿El ciudadano puede decir que propone una ordenanza territorial? ¿Qué sucede? ¿El Intendente la eleva y la Junta la considera? ¿Cómo se concreta eso? Me parece que es algo que no existe.

SEÑORA PERCOVICH.- Creo que este artículo establece programáticamente la posibilidad de iniciativa de los particulares o de las empresas que tienen un emprendimiento, y en el marco de un proyecto de desarrollo -puede ser una iniciativa privada o de un conjunto de ciudadanos- hacen una propuesta al Gobierno Departamental o a otra institución pública. Para ello tenemos la Comisión de Descentralización, creada en la reforma constitucional, que integran los Gobiernos Departamentales.

(Intervención del señor Senador Moreira, que no se escucha)

-El Gobierno no la hacía funcionar pero ahora sí lo hace. La única crítica que tengo para con esta Comisión es que creo que los Gobiernos Departamentales -y sobre todo los Intendentes- no se pueden

representar unos a otros, porque cada uno de ellos tiene muchos intereses específicos. Sin embargo, es un intento interesante que reconozco a quienes promovieron la reforma, a fin de dar a los Intendentes una visión más relativa a gobernadores de región cuando tienen que llevar a cabo un proyecto de descentralización. De lo contrario, no tendría sentido la reforma constitucional en lo que tiene que ver con la definición de los fondos que se destinan a la descentralización, cuando dice que se pueden realizar proyectos de descentralización regionales, que no solamente abarcan un departamento. No se trata de que una persona pueda realizar un instrumento de ordenamiento territorial; en todo caso, eso corre por cuenta del Gobierno Departamental o del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio correspondiente, pero sí se puede tener la iniciativa de promover.

En definitiva, se trata de una norma programática, pero que da vitalidad a las iniciativas privadas, y me consta que al señor Senador Moreira es algo que le preocupa. Por ejemplo, hacer un barrio o una ciudad privados es algo a lo que me voy a oponer toda la vida porque creo que es algo que "guetiza"; sin embargo, es una típica iniciativa privada. Por su parte, en Montevideo, Zonamérica propuso hacer algo bastante cerrado; aunque no hubo consenso por parte de la gente que vivía en la zona, sí se le admitieron otras iniciativas. Esa es una típica iniciativa privada de ordenamiento territorial, donde la última palabra la tiene el Gobierno Departamental; en todo caso, si se trata de algo regional, se hará en consulta con los Gobiernos Departamentales involucrados y, por supuesto, con el Ministerio correspondiente.

Me parece que se trata de establecer, como novedad, que las personas o los emprendimientos privados tienen iniciativa y es bueno que las presenten al Gobierno Departamental.

SEÑOR MOREIRA.- Me parece que se trata de cosas bien diferentes. La Comisión Sectorial de Descentralización, que funciona en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con delegados del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Departamentales, es un órgano exclusivamente asesor y no tiene ninguna facultad de iniciativa ni arte ni parte en las decisiones. Quizás ahora la situación sea distinta, pero no creo que haya cambiado mucho. Insisto en que se trata de un órgano que no tiene facultades y, por lo tanto, ninguna iniciativa. Quien resuelve es el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, nunca vi que fuera consultada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas o por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente cuando van a redactar su presupuesto anual para presentarlo al Parlamento. Estoy seguro de que, aunque debería ser así, eso jamás ocurrió. Ahora bien; en este caso se establece una facultad de "iniciativa para proponer con la debida fundamentación, los instrumentos de ordenamiento territorial a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes". Me pregunto qué quiere decir esto. Si se trata del derecho de petición, ya figura en la Constitución de 1830. Ahora bien, si tiene que ver con el caso de que, por ejemplo, quien habla quiere hacer determinada cosa y, entonces, lo eleva a la Junta Departamental de Colonia para que lo considere, me parece que no puede ser. ¿Acaso la Junta Departamental podría aprobar esa iniciativa? Ésta debería ser promovida por la propia Junta Departamental, porque si se tratara de un caso particular se estaría violando la Constitución. Creo que este artículo está muy mal redactado. Una cosa es elevar las aspiraciones y participar, pero otra es que haya una especie de asamblea ciudadana -que es lo que puede pasar- para proponer cosas, buenas o malas, que no están previstas en el ordenamiento. La organización institucional de la Intendencia es una sola: el Intendente tiene la iniciativa en algunos casos, y la Junta Departamental en otros, pero no los ciudadanos. La democracia uruguaya es representativa -con algunos episodios de democracia directa- y los ciudadanos eligen a sus representantes. Este artículo es poco claro, porque la iniciativa es de la gente. Insisto, ¿acaso la Junta Departamental la va a considerar?

Hay que tener en cuenta que una cosa distinta es la Ley de Inversiones. Por ejemplo, en el caso de las licitaciones públicas, prevé que quienes presentan determinados proyectos tienen un puntaje determinado. Esa ley establece cómo, cuándo y de qué manera funciona el mecanismo. Sin embargo, aquí se habla de una iniciativa para que se considere. Insisto: ¿qué quiere decir eso? Para ser escuchados, existe el derecho de petición y no se precisa de este artículo.

La señora Senadora Percovich mencionaba el caso de Zonamérica. Personalmente, considero que realizaron una propuesta dentro del ordenamiento vigente, pero les dijeron que lo violaba y no lo autorizaron. Se trató de un proyecto de inversión, pero no de una iniciativa para proponer un instrumento de ordenamiento territorial. En principio, pensaron que estaba dentro del ordenamiento jurídico vigente,

pero la Intendencia les dijo que no. Ahora bien, no estaban proponiendo un instrumento de ordenamiento territorial, sino una urbanización, un fraccionamiento o un barrio.

De lo que se trata acá es algo así como de proponer una ordenanza, y los particulares no pueden hacerlo. Los regímenes de protección ambiental prevén mecanismos de participación ciudadana, pero lo hacen con minuciosidad, en régimen de audiencia pública y en determinada etapa de los procedimientos. Sin embargo, este artículo se refiere a iniciativas "al barrer", y mi formación jurídica me impide aceptar este tipo de cosas. Estoy seguro que van a comenzar a "llover" las iniciativas y la Junta va a tener que estudiarlas porque la ley dice que deben ser consideradas. Entonces, la Junta Departamental se va a reunir para tratar la iniciativa de quién sabe qué cosa de un grupo de vecinos.

SEÑOR DOMINGUEZ.- Quiero aclarar que en la Intendencia de Paysandú, que es el departamento que yo represento, anualmente se elabora el Presupuesto participativo. Por lo que ha expresado el señor Senador Moreira, seguramente no comparte este tipo de filosofía. Dicho presupuesto plantea una serie de inquietudes que, a veces, tienen que ver con cuestiones territoriales y con iniciativas que, a menudo están por encima de lo que pueda considerarse, si se quiere, desde el punto de vista constitucional. Por supuesto que esto, sin ser ilegal, puede representar una modificación en su planteo. Por ejemplo, si se discute y se vota que se va a hacer una cancha de fútbol o una plaza recreativa en tal lugar, porque los vecinos lo consideraron, en la zona donde tiene influencia esa iniciativa, se vota y al final se sanciona favorablemente, se hace la obra y se modifican algunos aspectos a propuesta de la gente.

Me parece que la intención también es enmarcar esto constitucionalmente y, seguramente, se trata de una cuestión programática que tiene la fuerza política que impulsa estas cosas, ya que no contamos con una ley de descentralización, que va a jugar un papel ordenador, aunque sabemos que está para votarse.

SEÑOR MOREIRA.- Esta iniciativa tiene muchas inconstitucionalidades, porque ustedes no leen la Constitución cuando proponen los proyectos de ley y sería bueno que la tuvieran en cuenta ya que, de lo contrario, habría que modificar la Carta.

SEÑORA PERCOVICH.- Volviendo al argumento de que esto es un todo y hay que ir a los artículos anteriores, quiero decir lo siguiente. En el proyecto se habla de que podrá tener iniciativa y proponer con la debida fundamentación los instrumentos de ordenamiento territorial, a los efectos de su consideración, etcétera. Los instrumentos especiales de ordenamiento territorial están en los artículos 20, 21, 22 y 23, donde se definen cuáles no son interdepartamentales o departamentales los que, obviamente, tienen otra iniciativa. Entonces, se determina qué características tienen esos instrumentos especiales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y después se los define como planes parciales, planes sectoriales, programas de actuación integrada, inventarios, catálogos, etcétera. Puede ser que se haga un inventario patrimonial; estoy pensando en toda el área del puerto de Paysandú, etcétera. Por ejemplo, un grupo de vecinos decide hacer un catálogo de los bienes fabriles que existían en esa zona y lo propone. Obviamente, como se dice en el proyecto, los instrumentos especiales deberán ser aprobados por las respectivas Juntas Departamentales y tendrán efecto vinculante. Los planes sectoriales constituyen regulación detallada, deben ser aprobados por el Gobierno Departamental y, en la medida en que se acepten, se incluirán en las ordenanzas. Lo mismo ocurre con los de actuación integrada y con los inventarios y catálogos. Es decir que están todos sujetos a la definición del Gobierno Departamental con sus dos institucionalidades pero, además, promueve el interés ciudadano de sentirse formando parte del Gobierno Departamental, algo que en mi opinión es bueno.

SEÑOR MOREIRA.- El artículo 273 de la Constitución establece que la Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental. Además de las que la ley determine, será atribución de las Juntas Departamentales dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios. Aquí la iniciativa parece legislativa y entonces, si hay una norma que establece que todo deberá ser sometido a aprobación, contralor, etcétera, no entiendo el sentido de una iniciativa tan ambigua que, además, está muy mal redactada. Digo esto porque estoy totalmente de acuerdo con la participación democrática, pero quiero señalar que fui Intendente durante diez años y ¡vaya si habré hecho reuniones con vecinos para tomar sus iniciativas y someterlas, por la vía que

correspondiera, a la consideración de los cuerpos legislativos departamentales! Eso no lo inventó el Frente Amplio. ¡Vaya si sabemos que tenemos que atender las inquietudes populares! Sin embargo, el Gobierno menos descentralizado del Uruguay es el Gobierno Departamental de Montevideo, con los llamados Centros Comunales Zonales.

Reitero que me parece muy infeliz la redacción. Pienso que es adecuada la primera norma programática que establece que las instituciones públicas promoverán la participación social para profundizar el proceso democrático. Pero la segunda no es correcta y, además, es confusa.

SEÑORA PERCOVICH.- Esa norma se remite a la consideración de las instituciones públicas competentes.

SEÑOR MOREIRA.- Pero los ciudadanos no tienen iniciativa en materia legislativa. Tienen la facultad de propuesta, el derecho de petición y a ser escuchados, etcétera, pero, en definitiva, los representantes son el Intendente, los Ediles y las Juntas Locales.

SEÑORA PRESIDENTA.- De acuerdo con este artículo, las instituciones públicas competentes son las que resuelven, y no los ciudadanos. Lo que establece esta disposición es la forma en que las personas pueden canalizar sus inquietudes.

SEÑOR MOREIRA.- Las instituciones públicas competentes pueden escuchar los planteos, pero la palabra "considerar" implica que tengan que responder.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si la institución pública no aprueba la propuesta, queda desechada.

SEÑOR MOREIRA.- Pero los ciudadanos no tienen derecho a iniciativa, de acuerdo con la Constitución. La iniciativa es privativa de las Intendencias o Juntas Departamentales, según el marco jurídico vigente. No estoy diciendo que no deban ser consideradas las aspiraciones, las inquietudes, etcétera, pero no se les puede llamar "iniciativas", porque es una palabra que tiene un sentido jurídico muy preciso.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quizás la norma podría decir: "Toda persona interesada podrá proponer con la debida fundamentación, los instrumentos de ordenamiento territorial a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes". De esta forma, se suprimiría la palabra "iniciativa", para que la norma no tenga una lectura diferente a la que está propuesta.

SEÑOR MOREIRA.- Si los señores Senadores aceptan posponer este artículo, puedo redactar un texto alternativo, pero habría que hacerlo con mucha precisión, porque es un tema muy delicado.

SEÑORA PRESIDENTA.- En ese caso, entonces, votaríamos el primer inciso y postergaríamos el segundo para que el señor Senador Moreira pueda proponer otra redacción.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el primer inciso del artículo 74.

(Se vota:)

-3 en 3. **Afirmativa**. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 75 sustitutivo.

(Se lee:)

"Artículo 75.- Comisión Asesora. Se comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la constitución de una Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, a efectos de incorporar las distintas visiones a las políticas del sector.

Será presidida por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial y estará integrada por delegados de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil. Estarán comprendidos los Ministerios con competencia en la materia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso Nacional de Intendentes, los Entes y Servicios Descentralizados, la Universidad de la República, las gremiales de trabajadores, empresarios y profesionales, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones de investigación y enseñanza, los directores nacionales de Medio Ambiente, de Aguas y Saneamiento y de Vivienda, así como toda otra entidad afín que incorpore la reglamentación.

Esta Comisión podrá prestar su asesoramiento en todos los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial a solicitud de ésta o por iniciativa de cualquiera de sus miembros.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente propondrá al Poder Ejecutivo la reglamentación correspondiente a su funcionamiento e integración.

Los Gobiernos Departamentales podrán crear comisiones asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, con el cometido de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales".

-En consideración.

Esta sería como la COTAOT, que así ha funcionado, con innumerables integrantes. Además, para marcos legales y reglamentaciones complejas como estas, que deberán seguir profundizando en áreas muy específicas, la integración tiene que tener este grado importante de amplitud. Creo que en aquel caso no ha habido mayores dificultades, salvo que en alguna oportunidad se ha puesto en tela de juicio por parte de algún Legislador el hecho de si debíamos o no integrarnos a una Comisión de esta naturaleza, por tratarse de dos Poderes independientes.

De todas maneras, me parece que refleja la realidad y que, además, promueve un ámbito de igual representatividad en el departamento.

SEÑOR MOREIRA.- Quisiera ver si existe la posibilidad de agregar a algún representante de las universidades privadas, ya que habla de "otras instituciones de investigación y enseñanza", solamente para no sectorizar tanto hacia la Universidad de la República. Esto es algo sobre lo que ya discutimos en ocasión de considerar la creación de la Agencia de Investigación. Mi sugerencia apunta también a que algunas universidades privadas tienen cátedras de arquitectura legal. Además, para tratar temas que tienen que ver con la materia ambiental -y esto forma parte del Derecho Ambiental- hemos recibido al doctor Gorosito, de la Universidad Católica.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que eso ya está contemplado en la redacción, cuando dice que estarán comprendidos otros profesionales.

SEÑOR MOREIRA.- Pero ya que habla de "otras instituciones de investigación y enseñanza" y luego de "Universidad de la República", podríamos agregar "y una universidad privada".

Pienso que se podría hacer ese agregado, ya que la enumeración ni siquiera es taxativa.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me parece que la expresión "instituciones de investigación y enseñanza" en forma genérica, abarca también a las universidades privadas, aunque hay algunas que no tienen ninguna

competencia en la materia. Además, el inciso termina diciendo: “así como toda otra entidad afín que incorpore la reglamentación”; a mi criterio, ahí también estarían contenidas las universidades privadas.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 75.

(Se vota:)

-3 en 3. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

En la próxima reunión continuaremos con la consideración del Título VII.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 15 y 14 minutos).